

# 海南省人民政府办公厅文件

琼府办〔2020〕7号

## 海南省人民政府办公厅 关于印发海南省全民所有自然资源 资产有偿使用制度改革实施方案的通知

各市、县、自治县人民政府，省政府直属各单位：

《海南省全民所有自然资源资产有偿使用制度改革实施方案》  
已经省政府同意，现印发给你们，请认真组织实施。



（此件依申请公开）

# 海南省全民所有自然资源资产 有偿使用制度改革实施方案

为深入推进我省全民所有自然资源资产有偿使用制度改革，建立和完善全民所有自然资源资产有偿使用制度，促进自然资源保护和合理开发利用，根据《国务院关于全民所有自然资源资产有偿使用制度改革的指导意见》（国发〔2016〕82号）和《中共中央办公厅 国务院办公厅关于印发〈国家生态文明试验区（海南）实施方案〉的通知》（厅字〔2019〕29号）有关要求，结合我省实际，制定本方案。

## 一、总体要求

### （一）指导思想。

全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，深入贯彻落实习近平总书记在庆祝海南建省办经济特区 30 周年大会上的重要讲话、《中共中央 国务院关于支持海南全面深化改革开放的指导意见》（中发〔2018〕12号）精神，以及省委第七次党代会和省委七届历次全会部署要求，坚持发挥市场配置资源的决定性作用和更好发挥政府服务监管作用，加快构建和完善全民所有自然资源资产有偿使用制度，充分发挥生态文明试验区作用，为高标准高质量建设海南自由贸易试验区和中国特色自由贸易港提供重要资源制度保障。

### （二）基本原则。

坚持保护优先。树立尊重自然、顺应自然、保护自然的理念，

坚持保护和发展相统一。根据国土空间用途管制要求，对位于生态保护红线区、海岸带、自然保护区等生态脆弱区和生态敏感区内的自然资源实行严格保护；对位于开发边界内规划可开发利用的自然资源，使用权人依法履行保护和合理利用自然资源的法定义务。除国家法律和政策规定可划拨或无偿使用的情形外，全面实行有偿使用，切实增强使用者合理利用和有效保护自然资源的意识和内在动力。

坚持扩权赋能。在坚持全民所有制的前提下，创新全民所有自然资源资产所有权实现形式，推动所有权和使用权分离，完善全民所有自然资源资产使用权体系，丰富自然资源资产使用权权利类型，适度扩大使用权的出让、转让、出租、担保、入股等权能，夯实全民所有自然资源资产有偿使用的权利基础。

坚持市场配置。建立健全自然资源资产评估体系，建立主要自然资源公示价格体系。充分发挥市场配置资源的决定性作用，按照公开、公平、公正和竞争择优的要求，明确全民所有自然资源资产有偿使用准入条件、方式和程序，鼓励竞争性出让，支持探索多样化有偿使用方式。推动将全民所有自然资源资产有偿使用逐步纳入统一的公共资源交易平台。

### （三）主要目标。

到 2020年 ,全省全民所有自然资源资产使用权体系得到总体完善 ,能够充分发挥市场配置资源的决定性作用和政府的服务监管作用 ,切实维护所有者和使用者权益 ,显著提升自然资源保护和合理利用水平 ,在全省基本建立产权明晰、权能丰富、规则完善、

监管有效、权益落实的全民所有自然资源资产有偿使用制度,实现全省自然资源开发利用和保护工作的健康发展。

## 二、重点任务

(一) 完成自然资源统一确权登记工作,加快建立国土空间规划体系。

完善自然资源统一确权登记制度体系,以不动产登记为基础,构建全省自然资源统一确权登记制度体系,实现对所有自然资源统一确权登记,逐步划清全民所有和集体所有之间的边界,划清全民所有、不同层级政府行使所有权的边界,划清不同集体所有者的边界,划清不同类型自然资源的边界,实现自然资源统一确权登记与不动产登记的有机融合。以海口市、三亚市、文昌市、昌江黎族自治县、保亭黎族苗族自治县作为省级试点,开展水流、森林、山岭、荒地、滩涂以及探明储量的矿产资源等全要素自然资源资产统一确权登记工作,2020年底前形成可在全省推广的试点经验。2022年底前基本完成全省自然资源统一确权登记工作,为自然资源全面实行有偿使用奠定基础。(牵头单位:省自然资源和规划厅;责任单位:省农业农村厅、省水务厅、省林业局、省生态环境厅、省财政厅、相关市县政府)

按照“三区一中心”战略定位,在省和市县总体规划成果基础上,全面开展海南省国土空间规划编制,进一步优化国土空间结构和功能布局,合理配置产业发展、基础设施和公共服务设施建设空间。严格实施《海南省省和市县总体规划实施管理办法(试行)》,严格开发边界外建设项目准入目录管理,引领自然资源严

格保护和高质量开发利用。(牵头单位：省自然资源和规划厅 ;责任单位：各市县人民政府)

## (二) 建立健全国有土地资源有偿使用制度。

扩大国有建设用地有偿使用范围，对教育、科研、体育、医疗卫生、社会福利、文化设施等公共服务与公共管理用地，只有一个意向用地者的，可采取协议出让方式供地。事业单位等改制为企业的，其使用的原划拨建设用地，改制后不符合划拨用地法定范围的，应按有偿使用方式进行土地资产处置；符合划拨用地法定范围的，可继续以划拨方式使用，也可依申请按有偿使用方式进行土地资产处置。加强国有农用地有偿使用管理。完善建设用地使用权一级市场和转让、出租、抵押二级市场管理。制定出台先租后让实施意见，对产业主管部门认定为产业项目用地的(商品住宅用地除外)，可以采取先租后让、弹性年期等方式供地。建立和完善城乡一体基准地价体系，完善产业用地地价体系，2020年6月底前完成城乡一体基准地价建立和更新工作。(牵头单位：省自然资源和规划厅 ;责任单位：各市县人民政府)

## (三) 建立健全水资源有偿使用制度。

落实最严格水资源管理制度，严守水资源开发利用控制、用水效率控制、水功能区限制纳污三条红线，加强水资源监控，建立健全水资源承载能力监测预警机制，维持江河的基本生态流量，维持湖泊、水库以及地下水体的合理水位，维护水体生态功能。大力实施国家节水行动，推进水资源节约和循环利用。严格水资源费征收管理，按照规定的征收范围、对象、标准和程序征收，

确保应收尽收，任何单位和个人不得擅自减免、缓征或停征水资源费。按照国家有关部委工作部署，推进水资源税改革试点工作，综合考虑水资源状况、经济发展水平、社会承受能力以及不同产业和行业取用水的差别特点，合理确定水资源税适用税额，发挥税收调控作用，调整优化用水结构。推动修订《海南经济特区水条例》，解决我省地热水、矿泉水管理部门职能交叉、多头审批和重复收费等问题。（牵头单位：省水务厅；责任单位：省发展改革委、省财政厅、省税务局、省自然资源和规划厅）

#### （四）建立健全矿产资源有偿使用制度。

全面落实禁止和限制设立探矿权、采矿权的有关规定，强化矿产资源保护。贯彻实施国家改革完善矿产资源有偿使用制度的有关规定，完善矿业权有偿出让制度，进一步扩大矿业权竞争性出让范围，除法定协议出让和国家规定的协议出让等特殊情形外，对所有矿业权一律以招标、拍卖、挂牌方式出让。配合自然资源部共同推进南海油气勘查开采管理改革试点，探索建立油气矿业权准入退出、竞争出让、探采一体化审批登记制度和监督管理体制。争取自然资源部授权或委托，探索建立海砂采矿权和海域使用权联合出让制度。（牵头单位：省自然资源和规划厅；责任单位：省发展改革委、省工业和信息化厅、省商务厅、省市场监管局、各市县人民政府）

#### （五）建立国有森林资源有偿使用制度。

严格执行森林资源保护政策，充分发挥森林资源在生态建设方面的主体作用。开展国家公园体制试点，加快推进热带雨林国

家公园建设，形成以国家公园为主体、归属清晰、权责明确、监管有效的自然保护地体系。按照生态区位重要程度和商品林类型分类施策，严格保护天然林、生态公益林，鼓励在重点生态区位推行商品林赎买试点。推进国有林地使用权确权登记、积极发展森林旅游、全面规范国有森林资源流转行为。2020年底前研究制定国有森林资源有偿使用管理办法，开展国有森林资源有偿使用改革试点。（牵头单位：省林业局；责任单位：省发展改革委、省财政厅、省人力资源社会保障厅、省自然资源和规划厅、省住房城乡建设厅、相关市县政府）

#### （六）建立健全海域海岛有偿使用制度。

提高用海用岛生态门槛，严守海洋国土空间生态保护红线，严格执行国家围填海管控制度。严控占用自然岸线的海域、无居民海岛开发利用活动，确保海南本岛自然岸线保有率不低于60%。继续推进和完善我省海域使用权市场化出让机制。在国家新颁布的海域使用金标准基础上，根据我省海域资源环境承载能力和经济社会发展特点，研究制定我省海域使用金征收标准，开展海域价格评估体系建设试点，逐步完善海域价格评估体系。推进养殖用海管理改革，研究制定鼓励近海水产养殖转型升级相关政策。进一步加强海域海岛有偿使用主体的海洋生态、海域海岸带和海岛修复工作，切实提升生态服务价值和功能。（牵头单位：省自然资源和规划厅、省财政厅；责任单位：省发展改革委、省生态环境厅、省农业农村厅、沿海各市县政府）

### 三、保障措施

(一) 加强组织领导，落实责任分工。各市县政府、各部门要充分认识全民所有自然资源资产有偿使用制度改革对于生态文明建设的重要意义。改革任务涉及各牵头部门要按照本方案确定的任务分工，落实责任，主动与国家有关部委对接，积极跟进各领域自然资源有偿使用制度单项改革方案出台情况，及时研究改革中出现的新情况、新问题，重大问题和工作进展情况及时向省政府报告。各协办单位要密切配合，加强工作指导，确保各领域改革任务落到实处。

(二) 开展清查核算，夯实改革基础。按照国家要求，积极推进全民所有自然资源资产清查核算，做好与自然资源资产负债表编制工作的衔接，建立全民所有自然资源资产目录清单、台账和动态更新机制，全面、准确掌握我省自然资源资产“家底”，为全面推进有偿使用和监管提供依据。

(三) 强化统筹协调，形成改革合力。要立足生态文明体制改革全局，系统谋划、统一部署，注重与自然资源产权制度、自然资源统一确权登记制度、国土空间用途管制制度、空间规划体系、自然资源管理体制、资源税费制度、自然资源资产评估评估体系、创新政府配置资源方式等相关改革的衔接协调，增强改革的系统性、整体性和协同性。结合简政放权、放管结合、优化服务改革要求，加快推进我省全民所有自然资源行政审批制度、监督管理制度等改革，提高政府管理科学化、规范化和法制化水平。

(四) 推进法治建设，实现有效监管。推进完善土地、水、



矿产、森林、海域、无居民海岛等全民所有自然资源资产有偿使用的政策规则体系建设，全面履行政府监管职能，构建依法监管与信用激励、政府监管与社会监督的新格局，完善领导干部自然资源资产离任审计制度，实现对全民所有自然资源资产有偿使用的有效监管。

附件：海南省全民所有自然资源资产有偿使用制度改革路线图、时间表

附件

## 海南省全民所有自然资源资产 有偿使用制度改革路线图、时间表

任务	主要任务及完成时间	牵头部门
一、完成自然资源统一确权登记工作，加快建立国土空间规划体系	1.完成自然资源统一确权登记试点工作。（2020年）	省自然资源 和规划厅
	2.基本完成全省自然资源统一确权登记工作。（2022年）	
	3.完成省级国土空间规划编制工作。（2020年）	
二、建立健全国有土地资源有偿使用制度。	1.制定先租后让实施意见。（2020年）	省自然资源 和规划厅
	2.完成城乡一体基准地价建立和更新工作。（2020年6月）	
三、建立健全水资源有偿使用制度。	按照国家有关部委的统一部署，抓好水资源税改革有关工作。（2020年）	省水务厅、省 财政厅
四、建立健全矿产资源有偿使用制度。	1.配合自然资源部共同推进南海油气勘查开采管理改革试点，按照试点要求，探索建立油气勘查区块退出机制。（2020年）	省自然资源 和规划厅
	2.按照油气改革试点要求，在省辖海域探索建立油气勘查区块竞争出让制度。（2020年）	
五、建立国有森林资源有偿使用制度	出台《海南省国有森林资源有偿使用管理暂行办法》。（2020年）	省林业局
六、建立健全海域海岛有偿使用制度。	1.研究制定海南省海域使用金征收标准和价格评估体系。（2020年）	
	2.印发实施《关于鼓励近海水产养殖转型升级相关政策建议的通知》。（2020年）	

抄送：省委各部门，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省高级人民法院，省检察院，中央国家机关驻琼单位。

海南省人民政府办公厅

2020年2月12日印发